

Stefan Beck, Christoph Scherrer

---

## Der rot-grüne Einstieg in den Abschied vom „Modell Deutschland“: Ein Erklärungsversuch

Entgegen dem Gerede vom Reformstau kam es in den letzten Jahren unter der rot-grünen Regierung zu erheblichen Reformen des Sozialstaats und der Arbeitsmarktpolitik. Im folgenden geht es uns nicht um den Inhalt dieser Reformen, sondern um die Erklärung der spezifischen Reformdynamik.<sup>1</sup>

Als die rot-grüne Koalition 1998 ins Amt kam, kündigte sie eine sozio-ökonomische und institutionelle Modernisierung an. Das Versprechen, wirtschaftliche und fiskalische Erfordernisse mit dem Ziel sozialer Gerechtigkeit zu vereinbaren, weckte bei vielen Wählern die Hoffnung, die Herausforderungen der Globalisierung und das Problem der Massenarbeitslosigkeit ohne einen Abbau sozialstaatlicher und partizipatorischer Errungenschaften zu meistern. Die Kombination aus wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, Partizipation und sozialer Wohlfahrt war auch das Erfolgsmerkmal des Modell Deutschland, wofür es lange Zeit bewundert wurde. Demnach wäre eine vorsichtige Modernisierung des deutschen Modells, aufbauend auf dessen Eigenheiten und Stärken, erwartbar gewesen. Stattdessen ist es nun die rot-grüne Regierung, die mit ihren Reformen zunehmend den Kernbestand des deutschen Modells auszuhöhlen droht und dabei einem marktliberalen Modell folgt, dessen Stärken gerade nicht den traditionellen sozialdemokratischen Zielen entsprechen.

Dieser schleichende Abschied vom Modell Deutschland stand jedoch zu Beginn der rot-grünen Regierung keineswegs auf der Agenda, sondern vollzog sich phasenweise. Wir haben drei Phasen rot-grüner Reformpolitik identifiziert und nach ihren zentralen Protagonisten benannt:

- (1) „Lafontaine-Trittin-Phase“ (9/1998 – 3/1999), in der begonnen wurde, die in der Opposition entwickelten Konzepte, die zur Stärkung zentraler Bestandteile des Modell Deutschlands beigetragen hätten, umzusetzen;
- (2) „Eichel-Riester-Phase“ (4/1999 – 2/2002), in der mit gewaltigen Steuergeschenken an Großkonzerne und dem ersten Bruch des Prinzips der umlagenfinanzierten Rentenkassen bei zeitgleicher Stärkung von Mitbestimmungsrech-

---

1 Für wertvolle Hinweise und konstruktive Kritik danken wir Michael Heinrich, Thomas Sablowski und Kolleginnen und Kollegen des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften der Universität Kassel.

ten eine noch relativ zaghafte Abkehr von der ursprünglichen Programmatik vollzogen wurde;

(3) „Hartz-Clement-Phase“ (3/2002 -), in der die Agenda 2010 mit ihren tiefen Einschnitten in das soziale Netz entwickelt und durchgesetzt wird.

Die letzte Phase könnte ab Frühjahr 2004 noch in eine „Müntefering-Phase“ ausdifferenziert werden. Angesichts massiver Umfrageverluste, zahlreicher Parteiaustritte, absehbarer Niederlagen in Länderwahlen und heftiger Kritik seitens einiger Gewerkschaftsführer entschied sich Kanzler Gerhard Schröder im März 2004 die Führung der SPD an den bisherigen Fraktionsvorsitzenden Franz Müntefering zu übergeben. Müntefering soll den traditionellen Werten der Sozialdemokratie näher stehen, gleichwohl wurde Hartz IV unter seiner Parteiführung durchgezogen. Ob Müntefering tatsächlich einen Unterschied macht, bleibt abzuwarten. Unsere Analyse wird auf diese Differenzierung verzichten.

Der Wechsel von einer Phase zur anderen wirft Fragen auf. Erstens stellt sich die Frage, warum so rasch auf die Umsetzung der in der Opposition erarbeiteten Reformvorstellungen verzichtet wurde. Zweitens bedarf es einer Erklärung, warum in der Eichel-Riester-Phase weiterhin einige Forderungen traditioneller Unterstützergruppen bedient wurden, obgleich die ursprüngliche, dieses Klientel begünstigende Reformagenda aufgegeben wurde. Drittens ist angesichts der hohen politischen Risiken die Bestimmtheit, mit der die Umsetzung der unpopulären Agenda 2010 betrieben wurde, ein Rätsel.

Der Rätsel Lösung könnte einfach ausfallen: Der Angriff auf das Modell Deutschland, und insbesondere die Durchsetzung der Hartz-Gesetze, kann als Ausdruck einer sich entfaltenden neoliberalen Hegemonie, die das Führungspersonal der Koalitionsparteien erfasst hat, erklärt werden (Candeias 2004: 333). Die gänzlich andere Sichtweise des SPD-Beobachters Franz Walter führt letztlich zu einer ebenso linearen Erklärung. In seinem Generationenmodell verhilft das schlaaffe Ergrauen der 68er Generation, die in den achtziger Jahren der Partei noch eine progressive Prägung verliehen hat, zur Durchsetzung neoliberaler Positionen. Die nachwachsenden Generationen seien zahlenmäßig zu klein für eine Radikalisierung. Ihre Mitglieder konnten reibungslos in die Gesellschaft hineinwachsen, es gab keinen nicht absorbierten, und damit zum Protest neigenden „Überschuss“ (Walter 2004).

Beiden Erklärungsangeboten fehlt es unseres Erachtens an einer Vermittlung zur tagespolitischen Ebene. Somit bleibt Raum für eine Erklärung des Handelns der rot-grünen Koalition – metaphorisch gesprochen – „unterhalb“ der Analyse des Neoliberalismus (bzw. des Generationenverhaltens) und „oberhalb“ tagespolitischer Beschreibungen. Wir wollen diese Lücke hier unter Rückgriff auf Überlegungen zum rationalen strategischen Handeln schließen. Wir werden uns dabei weniger an heutigen Theorien rationaler Wahlhandlung

gen orientieren als an Machiavelli. Die gängigen *Public-Choice*-Modelle können unseres Erachtens gerade das spannende der rot-grünen Regierungszeit nicht fassen. Sowohl Modelle, die mit der Annahme arbeiten, dass die Wähler Regierungshandeln bestimmen (die Downs Tradition) als auch Modelle, die von der Annahme ausgehen, dass Parteien die Präferenzen ihrer Mitglieder maximieren (Roemer 2001), würden politische Maßnahmen vorhersagen, die den Präferenzen der Wähler oder Parteimitglieder deutlich näher stehen. Diese Modelle sind hinsichtlich vielschichtiger Interessenlagen und deren Unbestimmtheit insbesondere bei weit in die Zukunft greifenden, von Diskursen und Institutionen beeinflussten Entscheidungen, eindeutig unterkomplex.

Ganz anders dagegen Machiavelli, der für seinen imaginären Fürsten aus der Geschichte der Politik die unterschiedlichsten auf Herrschaft bezogenen Konfliktsituationen herausuchte, kategorisierte und die jeweils angewandten Strategien rational nach ihrer Wirkung bewertete (Machiavelli 2001). Dabei verlor er nie den Kontext aus dem Auge. Entsprechend wollen wir hier den Kontext beachten, allerdings nicht selbst zum Untersuchungsgegenstand machen. Wie gesagt, wir gehen von einer neoliberalen Hegemonie aus, die vornehmlich dadurch kennzeichnet ist, dass im Unterschied zur fordistischen Phase, in der, überspitzt formuliert, für jedes auftauchende Problem eine staatliche Antwort gesucht wurde, nun eine Stärkung privater Eigentumsrechte als Standardlösung empfohlen wird. Aber wie im Fordismus, haben wir es nicht mit einer totalen Hegemonie zu tun, die die ganze Gesellschaft umfasst. Die Marktideologie ist gerade im Anhängerkreis der hier untersuchten Koalitionsparteien noch nicht vollständig absorbiert. Innerhalb dieses Kontextes unterstellen wir dem zentralen Führungspersonal die Fähigkeit, rational Handeln zu können. Wir meinen keine absolute Rationalität, sondern eine Simon'sche *bounded rationality*. Eine solche Annahme erscheint uns plausibel, da das Führungspersonal ständig vor Entscheidungen steht, die es untereinander oder im kleinen Beraterkreis abwägt. Sicherlich wird die Masse der Entscheidungen bürokratisch routiniert oder intuitiv erfahrungsgesättigt getroffen, aber selbst diese Entscheidungen können prinzipiell, insbesondere wenn ihre Ergebnisse den eigenen Interessen zuwiderlaufen, einer Reflexion unterzogen werden. Die Zielgröße der Rationalität halten wir nicht für von vorne herein gegeben. Für einzelne PolitikerInnen kann dies das Erreichen oder Sichern eines Wahlamts, die Verfolgung eines bestimmten politischen Zieles, oder einfach Anerkennung oder Geld bedeuten. In den folgenden Ausführungen werden wir das jeweils konkret ausloten.

Auf einen Nenner gebracht, könnte unser Zugang als kontext-sensitiver Ansatz rationaler Wahlhandlungen bezeichnet werden, genauer wäre aber die Bezeichnung gramscianisch-machiavellischer Ansatz, wobei wir hier Gramsci nicht zur Anwendung bringen. Wie Hegemonie produziert wird, bzw. von einer Akteursgruppe erreicht werden kann, bleibt außen vor (diesbezüglich ver-

weisen wir auf Candeias 2004). Dafür wird der Blick auf Herrschaftspraktiken innerhalb eines hegemonialen Rahmens gerichtet.

Wir gehen davon aus, dass der Einstieg in den Abschied vom sozialdemokratischen Modell Deutschland nicht mit dem Regierungsantritt vorgegeben war. Es gab immer wieder Situationen, in denen Richtungsentscheidungen getroffen werden mussten. In diesen Situationen zeigte es sich jedoch, dass die Kräfte für einen partizipativen Ausbau des Modell Deutschlands gerade durch die Regierungsbeteiligung von SPD und Grünen nicht für ihre Agenda breit mobilisieren konnten. Somit lautet unsere zentrale Hypothese wie folgt: Wenn sich die Linke in der Defensive befindet, weil sie nicht breit mobilisieren kann, gerät eine links der Mitte-Koalitionsregierung unter Druck, in die politische Mitte zu steuern. Wobei die Mitte dabei zwangsläufig nach rechts rückt.

Zunächst muss erklärt werden, wie dieser Wechsel das institutionelle Gerüst des Modell Deutschland geschwächt hat.

## Der schleichende Abschied vom Modell Deutschland

Wie die konkrete Umsetzung der Wahlversprechen, insbesondere der angekündigte Abbau der Arbeitslosigkeit erreicht werden sollte, blieb bei Regierungsantritt unklar. Während Kanzlerkandidat Gerhard Schröder für eine unternehmensfreundliche Wirtschafts- und Modernisierungsstrategie zu stehen schien, verkörperte Oskar Lafontaine eine eher traditionelle sozialdemokratische, d.h. verteilungsorientierte keynesianische Wachstumspolitik. Zwar unterstand Lafontaine als Finanzminister nun der Richtlinienkompetenz des Kanzlers, schien aber anfangs ausreichende Freiheiten zu besitzen, seinen eigenen Kurs zu verfolgen: fiskalische Stimulierung, Anregung der Massenkaufkraft durch Steuerentlastungen, Vorstöße zur internationalen Koordination der Steuerpolitik und die Aufforderung an die Zentralbank, die Zinsen zu senken. Mit den Grünen wiederum verbanden sich Hoffnungen auf eine ökologische und gesellschaftliche Modernisierung. Insbesondere Jürgen Trittin stand für den Ausstieg aus der Atomenergie, eine Reform des Asylrechts und die Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft.

Eine Wende gegenüber der Politik der Vorgängerregierung artikulierte sich auch in der Rücknahme einiger sozialstaatlicher Einschnitte, z.B. bei der Lohnfortzahlung, der Rente, beim Kündigungsschutz, und mit dem „Bündnis für Arbeit“ nahm Rot-Grün einen Vorschlag des damaligen IG Metall-Vorsitzen, Klaus Zwickel, auf. Zwar blieben die Ergebnisse bescheiden, da zunächst die Arbeitgeber gegen Lafontaine opponierten und sich später die Gewerkschaften gegen Forderungen wehrten, die Lohnpolitik zum Gegenstand der Bündnisgespräche zu machen, es war jedoch ein Versuch, wieder stärker an die korporatistische Tradition – wenn auch zunehmend in angebotsorientierter Manier – des deutschen Modells anzuknüpfen (vgl. Niechoj 2002). Schließlich

wurden in dieser ersten Phase ein Programm zur Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit aufgelegt, Fortschritte bei der Gleichstellung von Frauen und bei der Unterstützung Behinderter erreicht und Vorstöße zur Regulierung bzw. Reduzierung atypischer Beschäftigungsformen (325-Euro-Jobs, Scheinselbständigkeit) unternommen (Kreutz 2002).

Diese Maßnahmen von Rot-Grün entsprachen nicht nur in etwa den Erwartungen ihrer traditionellen Wähler, sondern bekräftigten auch zentrale Merkmale, z.B. Arbeitsbeziehungen, sozialstaatliche Leistungen und korporatistische Steuerung, des Modell Deutschland. Einen Rückschlag erfuhr die Regierungskoalition jedoch im Februar 1999 bei den Landtagswahlen in Hessen. Zum einen rief der erfolgreiche christdemokratische Herausforderer Roland Koch mit seiner populistischen Kampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft in Erinnerung, dass beim Thema Umgang mit MigrantInnen, Rot-Grün verwundbar ist (die Grünen verloren in Hessen 4 Prozentpunkte, der SPD blieb ein Teil ihrer traditionellen Arbeiterwählerschaft fort; Hofrichter/Westle 2000). Zum anderen eröffnete der Verlust der rot-grünen Mehrheit im Bundesrat der Opposition die Möglichkeit, Gesetzesvorhaben von Rot-Grün zu blockieren, und stärkte damit indirekt die angebotsorientierte Fraktion innerhalb der Koalition.

Auch wenn Lafontaine nicht nur der traditionell orientierte Advokat der Arbeiterklasse war, sondern z.B. auch an den eher angebotsorientierten Teilen der Steuerreform mitgewirkt hatte, so symbolisierte sein plötzlicher Rücktritt im März 1999 eine politische Niederlage für eine traditionelle sozialdemokratische Politik und bestätigte den massiven Einfluss des Kapitals auf den Kurs der Wirtschaftspolitik (Kreutz 2002, Heise 2002).

Nach Lafontaines Rückzug kam es in der zweiten, der *Eichel-Riester-Phase* zu einer spürbaren aber noch nicht eindeutigen Akzentverschiebung rot-grüner Politik. Zwar rückten zunehmend marktorientierte Reformen in den Vordergrund, einzelne Politiken entsprachen aber noch den Interessen der traditionellen Wählerschaft. In den Steuerreformen, die noch von Lafontaine mit vorbereitet und eingeleitet worden waren, finden sich beide Aspekte. Haushalte mit niedrigem Einkommen wurden durch die Erhöhung des Grundfreibetrags, einen niedrigeren Eingangssteuersatz und höhere Kinderfreibeträge entlastet. Noch stärker entlastet wurden jedoch Haushalte mit hohem Einkommen und neue Belastungen, z.B. Ökosteuer, trafen Geringverdienende vergleichsweise stärker (Schratzstaller 2002). Ebenso korrespondierte die 1999 eingeführte Energiesteuer, ein zentrales Element der grünen Agenda, noch mit der ersten Phase. Nach massiven Protesten von Unternehmen wurden allerdings großzügige Ausnahmeregelungen für energieintensive Branchen eingebaut und die Steuereinnahmen zur Entlastung der Unternehmen von Lohnnebenkosten verwandt. Der Wettbewerbsfähigkeit und der Attraktivität des Standorts sollten auch die Steuersenkungen im Zuge der Unternehmenssteuerreform sowie die Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen dienen.

Die erheblichen Steuererleichterungen für Spitzenverdiener und Unternehmen stärken zwar – neben der sehr moderaten Lohnentwicklung – die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, untergraben aber tendenziell die institutionellen Grundlagen des deutschen Modells. Da die ungleiche Entlastung der Haushalte keine Stimulierung der Nachfrage bewirkte, brachen mit der wirtschaftlichen Schwäche die Steuereinnahmen ein. Dies führte zu einem Rückgang vor allem kommunaler Investitionen (vgl. Vesper 2004) und erhöhte den Druck, die staatlichen *built-in-stabilizers*, z.B. Sozialausgaben, die sich antizyklisch entwickeln, einzuschränken. Die prozyklische Fiskalpolitik trug somit selbst zu den immer wieder angeführten vermeintlichen „Sachzwängen“ bei. Zudem untergräbt die Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen die Einbindung vor allem großer Unternehmen, und damit langfristig die Steuerbasis (Kellermann 2005).

Die zweite zentrale Reform war die Teilprivatisierung der Renten. Nach einem anfänglichen Aussetzen der unter Kohl beschlossenen Rentenkürzung und der Ausdehnung der Versicherungspflicht ging Rot-Grün auch hier zu einer Politik über, die nicht nur Teile der traditionell sozialdemokratischen Wählerschaft belastet, sondern darüber hinaus das für den deutschen Sozialstaat grundlegende Solidarprinzip aushöhlt (Mosebach 2005a). Angesichts dieser Unterordnung der Sozial- und Wirtschaftspolitik unter das Ziel internationaler Wettbewerbsfähigkeit bleiben einzelne Maßnahmen zugunsten der traditionellen Klientel in dieser Phase, insbesondere die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes 2001 gegen den Widerstand v.a. mittelständischer Unternehmen erklärungsbedürftig. Die Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung war zweifellos ein Erfolg für die Gewerkschaften, aber letztlich eine vergleichsweise bescheidene Kompensation (Wendl 2001).

Die Hinwendung zu einer angebotsorientierten Arbeitsmarktpolitik erfolgte bereits in der Eichel-Riester-Phase. Das 1999 im Schröder-Blair-Papier vorgestellte Prinzip „Fördern und Fordern“ lag dem Job-AQTIV-Gesetz von 2001 zugrunde, welches u.a. individuelle Eingliederungsvereinbarungen, die Androhung von Sperzeiten und Lohnsubventionierungen einführte (Heise 2002). Eine noch deutlichere Abkehr vom ursprünglichen Programm zeichnete sich dann im Wahlkampf 2002 mit der Übernahme der arbeitsmarktpolitischen Reformvorschläge der vom VW-Personalmanager Peter Hartz geführten Kommission ab. Nach der Wiederwahl zögerte Rot-Grün nicht lange mit der Umsetzung der Hartz-Reformen, mit der vornehmlich der neue „Superminister“ Wolfgang Clement beauftragt wurde. Mit den vier Hartz-Reformpaketen verschärfte die rot-grüne Regierung zwischen 2003 und 2005 z.B. die Bedingungen für den Bezug von Arbeitslosengeld und die Zumutbarkeitsregelungen, förderte Zeit- und Leiharbeit sowie Minijobs und senkte die Leistungen. Davon betroffen ist auch das institutionelle Gefüge. Zum einen wird das Solidaritätsprinzip weiter ausgehöhlt, zum anderen üben der Ausbau eines – teilweise

subventionierten – Niedriglohnsektors und atypischer Beschäftigungsverhältnisse, wie auch die Senkung von Sozialleistungen (Reservationslohn) Druck auf das Lohnniveau und das bereits geschwächte Tarifsystem aus (Herr 2002). Die Hartz-Reformen sind jedoch nur ein – allerdings zentraler – Bestandteil einer umfassenderen rot-grünen Reformagenda, die Kanzler Schröder in seiner Regierungserklärung im März 2003 unter dem Namen „Agenda 2010“ verkündete, die weitere umfangreiche Einschnitte v.a. im Gesundheitssystem vorsieht. Die Einführung von Wettbewerbsformen und die Privatisierung von Finanzierungslasten verändern auch in diesem Bereich das institutionelle Gefüge des Modell Deutschland in einer Weise, die überwiegend zu Lasten einkommensschwacher Haushalte und des Prinzips des solidarischen Ausgleichs individueller Risiken geht (Mosebach 2005a).

Zusammengenommen zeigen die drei Phasen eine deutliche Kehrtwende von einer Politik, die anfangs noch an den traditionellen sozialdemokratischen Werten orientiert war und sich zu den sozialstaatlichen und solidarischen Elementen des Modell Deutschland bekannte, hin zu einer angebotsorientierten Politik, die zunehmend das Solidaritätsprinzip dem Ziel internationaler Wettbewerbsfähigkeit und der Haushaltskonsolidierung unterordnet. Bezogen auf die Kernmerkmale des deutschen Modells hat dieser Kurswechsel signifikante Veränderungen zur Folge. In sozialer Hinsicht droht mit der Privatisierung von Risiken und Lasten eine stärkere Ausdifferenzierung, d.h. Ungleichheit, und die Verfestigung ungleicher Chancen. Hinsichtlich der Frage demokratischer Partizipation und Mitbestimmung ist die Bilanz ambivalent. Einer Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung stehen eine mögliche individuelle Exklusion infolge von Segmentierungsprozessen, z.B. auf dem Arbeitsmarkt, gegenüber. Ökonomisch wiederum könnte die Kombination unternehmerischer Exit-Optionen, einer restriktiven und prozyklischen Fiskalpolitik sowie einer neo-merkantilistischen Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik erhebliche Auswirkungen haben. Trotz gesteigerter Wettbewerbsfähigkeit könnte die Deregulierung des Arbeitsmarktes und die Absenkung arbeits- und beschäftigungspolitischer Standards mittel- bis langfristig möglicherweise eher die institutionellen Grundlagen des Produktionsmodells untergraben anstatt den Abbau der Arbeitslosigkeit zu befördern (Beck 2005).

## **Eine Erklärung für das Verhalten der rot-grünen Koalition**

Der Wechsel von „Lafontaine-Trittin“ zu „Eichel-Riester“ und schließlich zu „Hartz-Clement“ wirft einige Fragen auf. Zunächst bedarf der Wechsel von einer Stärkung hin zu einer Schwächung der institutionellen Charakteristika des Modell Deutschland einer Erklärung. Die Riester-Rente, die Freistellung der Veräußerungsgewinne großer Kapitalgesellschaften von der Steuer, Finanzmarktförderungsgesetze usw. waren weder Ausdruck eines Wählermandates

noch die Verwirklichung lang gehaltener Überzeugungen der Regierungsparteien. Die rot-grüne Wählerschaft forderte keines dieser Gesetze. In der Tat, hätte vor der Regierungsübernahme keine der beiden Parteien für diese Gesetze eine mehrheitliche Unterstützung aus dem eigenen Lager erfahren (Heinrich u.a. 2002: 39).

Zweitens verlangt die Inkohärenz der Eichel-Riester-Phase nach einer Erklärung. Einerseits wurden durch den Wechsel für Kernwähler und Kernunterstützer entscheidende Programmpunkte von der Regierungskoalition fallen gelassen, andererseits wurden einige Forderungen dieser Gruppen erfüllt. Was also erklärt werden müsste, ist die Verbindung von strategischen Entscheidungen gegen die zuvor gehaltenen Positionen mit kleinen Schritten zu deren Gunsten.

Drittens bleibt die Durchsetzung der unpopulären Agenda 2010 ein Rätsel. Warum verprellt eine Regierung ihre Kernanhängerschaft und nimmt somit das Risiko einer Wahlniederlage in Kauf?

Wie kam es zu all diesen Entwicklungen? Wie bereits angedeutet, vermuten wir, dass dieser Einstieg in den Ausstieg aus dem Modell Deutschland das Resultat struktureller Zwänge (nicht struktureller Determinierung) war, die auf eine Partei links der Mitte wirken, wenn sich die gesellschaftlichen Kräfte links der politischen Mitte hinsichtlich ihrer Mobilisierungsfähigkeit in der Defensive befinden.

Im Unterschied zu den französischen Sozialisten unter François Mitterrand im Jahre 1981 kam die rot-grüne Koalition nicht gegen den internationalen Trend an die Regierungsmacht. Schröders Wahlsieg folgte vielmehr den Erfolgen des New Democrat Bill Clinton in den USA, des New Labor Tony Blair in Großbritannien und dem Sozialisten Lionel Jospin in Frankreich. Diese Parteiführer links der Mitte zeichneten sich jedoch, mit Ausnahme von Jospin, durch ihre Befürwortung marktwirtschaftlicher Mechanismen zur Bearbeitung sozialer und wirtschaftlicher Probleme aus. Deshalb betonten sie das Präfix „New“ vor dem Namen ihrer Partei.

Die Hinwendung zu Märkten durch Parteien links der Mitte widerspiegelt nicht allein die neue Stärke privater Geschäftsinteressen, sondern auch die intellektuelle Hegemonie der Marktbefürworter. Die Attraktivität von Märkten, das heißt von privaten Eigentümern in der Konkurrenz zueinander, erfasste politikt nahe Beratungsinstitute und Medien. Das beachtliche Beschäftigungswachstum der „New Economy“ in den USA und in Großbritannien schien den empirischen Beweis für die theoretischen Lehrsätze neoklassischer Ökonomen bereitzustellen: nämlich dass deregulierte Märkte dem (angeblich) aufgeblähten Wohlfahrtsstaat überlegen sind (vgl. Sturm 2003: 90). Obgleich zur Erklärung des Beschäftigungswachstums in beiden Ländern eine Reihe von Faktoren diskutiert wurden (vgl. Lang et al. 1999), blieb die öffentliche Debatte fast ausschließlich auf die Frage der Arbeitsmarktflexibilität fixiert (Beck 2005).



Zur gleichen Zeit förderte der Globalisierungsdiskurs die Akzeptanz neoliberaler Politik, allerdings je nach Publikum aus unterschiedlichen Gründen. Die Geschäftswelt und ihre politischen Vertreter sprachen über Globalisierung mit gespaltener Zunge. Einerseits priesen sie die Vorteile der Globalisierung. Damit fanden sie Gehör sowohl bei jenen, die sich erfolgreich am internationalen Markt behaupten, z. B. junge Arbeitskräfte im Bereich Informationstechnologien, als auch bei jenen, die vor internationaler Konkurrenz geschützt sind, z.B. Juristen und Journalisten. Viele andere waren jedoch längst nicht so von den Vorteilen der Globalisierung überzeugt. Ihre Zurückhaltung war nicht zuletzt eine Reaktion auf den anderen Globalisierungsdiskurs: Globalisierung als Begründung für Angriffe auf die hart erkämpften sozialen Errungenschaften der ArbeiterInnen (Krätke 1997). Gleichwohl schwächte dieser erpresserische Diskurs den Widerstand gegenüber neoliberalen Politikkonzepten, da er vielerorts Ohnmachtgefühle auslöste, die entsolidarisierend wirkten: nicht nur gegenüber Beschäftigten an ausländischen Standorten, sondern auch an anderen heimischen Standorten und gegenüber sozial Schwächeren und MigrantenInnen.

Zugleich gerieten die Befürworter korporatistischer, etatistischer Antworten auf die Globalisierung im allgemeinen und auf das Problem der Arbeitslosigkeit im besonderen in die Defensive. In den 1970er Jahren hatte die Inflation schon das Vertrauen in den Keynesianismus unterminiert. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion war diese Antwort des Westens auf die kommunistische Herausforderung völlig in Verruf gebracht worden. Unter vielen grünen Parteimitgliedern und Führungspersonen hatte zudem die Zusammenarbeit der SPD-Politiker mit der Energiewirtschaft zugunsten der Atomenergie ihren Glauben an staatliche Lösungen unterminiert. Viele kamen zur Überzeugung, dass unter freien marktwirtschaftlichen Bedingungen die Atomenergie längst aufgegeben worden wäre (Volmer 1998). Dies alles trug zum Fehlen einer das linke Lager vereinigenden Vision jenseits der Verteidigung der Status quo bei (Zeuner 1998).

## **Der rationale Zug zur Mitte**

Vor dem Hintergrund der Hegemonie neoliberaler Vorstellungen unter den politischen Entscheidungsträgern, der weit verbreiteten Arbeitsplatzangst und dem Fehlen einer klaren alternativen Vision können die genannten Fragestellungen mithilfe eines kontext-sensitiven Ansatzes rationaler Wahlhandlungen beantwortet werden.

Unser Argument beginnt mit der einfachen, doch häufig vergessenen politischen Einsicht, dass alle paar Jahre gewählt, aber Politik jeden Tag gemacht wird. Ein Wahlsieg erlaubt der siegreichen Koalition die Regierungsübernahme, aber garantiert nicht die Umsetzung ihres politischen Programms. Die er-

folgreiche Durchsetzung des Programms hängt von mindestens vier anderen Gruppen ab: der Ministerialbürokratie, den Interessengruppen, den Medien und natürlich der Opposition.

Beim Regierungswechsel in Deutschland wird nur das Personal auf den höchsten Ebenen der Bürokratie ausgetauscht. Die inhaltliche Expertise und – noch wichtiger – das Wissen um den Politikprozess liegt bei ihr (Schnapp 2004). Nehmen wir Lafontaine als Beispiel: aus seinem eigenen Finanzministerium erhielt er kaum Unterstützung jenseits der kleinen Expertengruppe, die er mit ins Amt brachte. Darüber hinaus wurden seine Positionen vom Wirtschaftsministerium abgelehnt, das von Werner Müller geführt wurde, der kein SPD-Mitglied war.

Politikfeldanalysen können wir entnehmen, dass die erfolgreiche Umsetzung politischer Maßnahmen in einer modernen Demokratie letztlich von der Kooperation der starken „Spieler“ unter den betroffenen Gruppen abhängt. Dies gilt umso mehr für Verhandlungsdemokratien (Esser/Schroeder 1999). Lafontaines wirtschaftspolitisches Programm bedurfte der Kooperation der Bundesbank zur Senkung der Zinsen und der Finanzministerien anderer OECD-Länder zur Koordination der Fiskalpolitik und zur Verhinderung von Steuerflucht. Diese kamen ihm jedoch nicht entgegen. Die Bundesbank beharrte auch noch kurz vor ihrer faktischen Bedeutungslosigkeit (Kompetenzabtretung an die EZB) auf ihrer Unabhängigkeit und das US-amerikanische Schatzamt verberg nicht seine Abneigung gegenüber Lafontaines Neokeynesianismus (*Spiegel* 10/99, 8. März). Gleiches galt für das von den Gewerkschaften lancierte „Bündnis für Arbeit“. Die Arbeitgeberverbände sahen die Marktkräfte zu ihren Gunsten wirken und konnten deshalb nicht auf verbindliche Kompromisse verpflichtet werden (Besenthal 2004).

Die Presse kritisierte stark die von Lafontaine vorgeschlagenen neokeynesianischen Maßnahmen, so dass er bald als Belastung für die Regierung angesehen wurde (vgl. Schmid 1999). Zudem riefen zentrale Medien bereits nach neuen, stärker marktorientierten Reformen, bevor die vorgenommenen Reformen überhaupt greifen konnten.

Aufgrund der föderalen Struktur bestehen für die Opposition in Deutschland viele Gelegenheiten auf die Regierungspolitik einzuwirken. Zum einen sind viele Gesetze im Bundesrat zustimmungspflichtig, d.h. im Falle einer Mehrheit der Opposition im Bundesrat, ist die Regierung zu Verhandlungen gezwungen. Aber selbst wenn die Opposition über keine Mehrheit im Bundesrat verfügt, kann sie dank zeitversetzter Landtags-, Kommunal- und Europawahlen auch während der Legislaturperiode des Bundestages die Regierung von Zeit zu Zeit in Bedrängnis bringen. Wie bereits erwähnt, erlitt die rot-grüne Koalition schon ein halbes Jahr nach Amtsübernahme ihre erste Niederlage in Hessen.

Die Bedeutung der Medien führt zur nächsten zentralen Annahme der hier entwickelten Erklärung: Die Koalitionsparteien wollen wieder gewählt werden.

Dies wird in der *Public-Choice*-Literatur gewöhnlich unhinterfragt vorausgesetzt. Leitet der Wille zum nächsten Wahlsieg tatsächlich immer die Parteien an? In den Wahlen, die die rot-grüne Koalition zur Macht brachten, wollte Kanzler Kohl wieder gewählt werden. Er war aber scheinbar nicht so sehr am Wahlsieg seiner Partei, den Christdemokraten, interessiert, denn sonst hätte er rechtzeitig eine Nachfolgeregelung angestrebt. Eine solche Regelung hätte zwar seine Karriere beendet, aber eventuell die CDU an der Macht gehalten (Langguth 2001). Es ist nicht außergewöhnlich für einzelne Politiker, ihren eigenen Vorteil (bzw. den ihres engen Umfeldes) über den der eigenen Partei zu stellen. Interessanterweise konnten gerade jene Politiker der rot-grünen Koalition, die sich am stärksten für nicht so populäre neoliberale Reformen einsetzten und anschließend ihr politisches Amt verloren, einen „warmen“ Platz in der Privatwirtschaft finden. Dies galt besonders für Schröders ersten Kanzleramtsminister, Bodo Hombach, der wegen Korruptionsvorwürfen zurücktreten musste. Er wurde zunächst noch mit einem anderen Posten in der Politik versorgt, stieg dann aber zum Geschäftsführer der bedeutsamen WAZ-Mediengruppe auf. Der grüne Oswald Metzger wird derzeit als „Fellow“ bei der Bertelsmann-Stiftung „geparkt“. Der Interessenvertreter der Energiewirtschaft im ersten Kabinett Schröders, Werner Müller, verließ im Juni 2003 die Regierung für den Chefessel der Ruhrkohle AG (Weiss/Schmiederer 2004: 236-38). Mithin war für einige Politiker der rot-grünen Koalition der Wahlsieg nicht die einzige ausschlaggebende Zielgröße ihres Handelns.

Für die einzelnen Partner einer Koalitionsregierung bestehen starke Anreize, sich auf Kosten des anderen zu profilieren. Im Falle der rot-grünen Regierungskoalition fielen diese Anreize bisher allerdings eher gering aus. Die Grünen hatten selbst gute Gründe, sich auf die Mitte hin zu bewegen. Links von der SPD können sie keinen Partner finden, der stark genug für eine Regierungsbildung wäre. Diese strategische Überlegung erklärt zu einem guten Teil die wirtschaftspolitischen Positionen der Grünen in den letzten Jahren (Raschke 2001). Hinzu kommt, dass unternehmensnahe Vereine frühzeitig auf grüne Abgeordnete zugegangen sind und sie in ihre Diskussionsforen eingebunden haben (Müller u.a. 2004; Speth 2004). Schließlich gehört die eigene Basis inzwischen zu den Besserverdienenden. Aus den Studierenden von einst sind zumeist gut verdienende AkademikerInnen geworden. So waren zum Regierungsantritt die Grünen in der Wirtschaftspolitik bereits liberaler eingestellt als die SPD. Da jedoch die Kernwählerschaft der Grünen auf anderen Politikfeldern als der Wirtschaftspolitik noch nicht so weit war (und ist), eine schwarz-grüne Koalition auf Bundesebene zu unterstützen, verfügte die Parteiführung bisher nicht über ausreichende Anreize, sich vom sozialdemokratischen Koalitionspartner zu distanzieren.

Im Unterschied zu Kohl ist Schröder auch noch vom Lebensalter (60 im Jahre 2004) und von seiner Amtszeit her jung genug, um noch keinen Nachfolger

vorbereiten zu müssen. So waren wohl beide Koalitionspartner an einem Wahlsieg im Jahre 2002 interessiert, auch wenn einzelne führende Mitglieder der Koalitionspartner durchaus anderen Zielen höhere Priorität einräumten.

Der Wunsch nach Wiederwahl brachte vor allem die Nicht-KernwählerInnen in den Fokus. Diese hatten Rot-Grün zwar 1998 ihre Stimme gegeben, wählen aber nicht gewohnheitsmäßig rot oder grün und könnten deshalb am ehesten bei den nächsten Wahlen abtrünnig werden. Diese Gruppe kann unterschieden werden in ErstwählerInnen, ehemalige UnterstützerInnen, die den vorangegangenen Wahlen ferngeblieben waren, und WechselwählerInnen links oder rechts der Koalitionsparteien. Aus demografischen Gründen haben die ErstwählerInnen an Bedeutung verloren. Sie unterscheiden sich auch kaum mehr von den älteren WählerInnen hinsichtlich ihrer parteipolitischen Präferenzen (Hartenstein/Müller-Hilmer 2002). Die gelegentlichen WählerInnen und die aus dem linken Spektrum tendieren dazu, ihrer jeweiligen Partei in der Regierung nach den ersten Jahren die Unterstützung zu verweigern, da ihre Erwartungen enttäuscht wurden. Gerade Letztere verlieren rasch das Vertrauen in ihre Partei an der Macht. Sie sind jedoch nicht so zahlreich und tendieren weniger zum Überlaufen zur rechten Konkurrenz. Wähler von rechts sind hingegen nicht nur wesentlich zahlreicher: 1.350.000 wanderten 1998 von der CDU/CSU zur SPD (Infratest dimap 1998; zu den Wechselwählern siehe Falter u.a. 2000), ihre Abwanderung ist auch viel stärker spürbar. Darüber hinaus sind sie gegenüber den Argumenten der Opposition und anderer der Regierung feindlich gesinnter Kräfte aufgeschlossener. Letztgenanntes Argument wurde durch die Hessenwahl (s. o.) bestätigt.

Alternativ zur Orientierung an der Mitte kann eine Regierung versuchen, ihre Kernwähler zu mobilisieren, d.h. das Unterstützungspotenzial im eigenen Lager voll ausschöpfen. Regierungen links der Mitte haben selten eine solche Strategie verfolgt; eine Ausnahme stellt die Mobilisierung der SPD vor dem Misstrauensvotum gegen Willy Brandt im Jahre 1972 dar. Warum zögerten sie, ein solches Mittel einzusetzen? Sie wollten sich vermutlich nicht mit den Kräften des Status Quo anlegen oder eine rechtsgerichtete populistische Gegenmobilisierung provozieren. Zudem hat sich eine soziale Kluft zwischen der politischen Klasse links der Mitte und einem großen Teil ihrer ursprünglichen Kernwählerschaft aufgetan (Walter 2004: 31-33). Eine Mobilisierungsstrategie würde somit die Vertretung der Interessen der Nichtwähler des eigenen Lagers erforderlich machen, also insbesondere der unteren Einkommensschichten (für die USA siehe Hill/Leighley 1996).

Insgesamt bestehen für eine Koalition links der Mitte reichlich Anreize, jenen machtvollen gesellschaftlichen Kräfte aus der Mitte zu zuhören, die die öffentliche Wahrnehmung der Regierungsarbeit beeinflussen können. Gleichwohl erklärt dies noch nicht die Differenz zwischen strategischen und nicht-strategischen Entscheidungen.

Bedeutsam sind aber auch überzeugte Parteigänger. Selbst die extrem kommerzialisierten US-amerikanischen Wahlkampagnen leben vom Engagement freiwilliger Parteigänger (Thompson 2004). Trotz allen Geredes über die Mediendemokratie bleiben in Deutschland gewöhnliche Parteimitglieder und AktivistInnen aus befreundeten Organisationen wie beispielsweise den Gewerkschaften für Wahlen ausschlaggebend. Sie müssen gegenüber ihren Nachbarn überzeugt von ihrer Parteizugehörigkeit wirken; auch wenn sie selbst wiederum durch die Medienberichterstattung über ihre Parteiführung beeinflusst sein könnten (Schulz 1998).

Diese Mitglieder beteiligen sich am Wahlkampf entweder aus Interesse an eigenen Wahlämtern (z.B. auf bezirklicher oder kommunaler Ebene), aus Interesse an spezifischen politischen Maßnahmen oder aufgrund ihrer allgemeinen politischen Einstellung (Heinrich u.a. 2002). In einer Partei links der Mitte tritt ein erheblicher Teil dieser Aktivisten für Positionen links der Parteiführung ein (insbesondere bei Themen der alten oder neuen sozialen Bewegungen), während in einer Partei rechts der Mitte die AktivistInnen häufig rechts von der Parteiführung stehen. Laut einer Umfrage glaubte das durchschnittliche SPD-Mitglied 1998, dass es selbst etwas links von dem Ort stehen würde, an dem es die gesamte Partei vermutete (ebd.: 38). Warum? Obgleich es viele gibt, die gerne ihrer Führung folgen, kennzeichnet jene, die sich politisch engagieren, die Vorstellung, dass ihre Anliegen nicht angemessen von der Führung repräsentiert werden. Falls sie rechts der Führung einer Partei links der Mitte stehen, dann ist wahrscheinlich, dass sie irgendwann nach rechts abwandern. Deshalb stehen die Aktivisten zumeist links ihrer Parteiführung (vgl. Roemer 2001).

So wichtig die ParteiaktivistInnen auch für den Wahlkampf sind, sobald die Partei an die Regierung kommt, werden sie der Parteiführung lästig und manchmal sogar als eine wirkliche Gefahr für den Machterhalt angesehen. Sie sind „radikaler“ als die großen Geldgeber, als es die ökonomischen „Sachzwänge“ zulassen und als die WählerInnen, die der jeweils anderen Partei abgejagt werden sollen. Mit diesem Dilemma hat sich in Deutschland Fritz Scharpf lange vor dem rot-grünen Wahlsieg auseinandergesetzt, und zwar hinsichtlich des Problems der „prinzipielle(n) Wehrlosigkeit einer sozialdemokratischen Vollbeschäftigungspolitik gegen die Nichtkooperation der Gewerkschaften“ (Scharpf 1987: 215).

Zur Verhinderung eines zu großen Einflusses der ParteiaktivistInnen lassen sich verschiedene Strategien vorstellen. Zum einen kann ausgegrenzt oder vertröstet werden. Dann besteht aber die Gefahr, dass die radikalere Basis in künftigen Wahlkämpfen nicht mehr zur Verfügung steht und/oder sich eigene Organisationsstrukturen schafft und zur unpassenden Gelegenheit die eigene Regierung von außen unter Druck setzt. Zum anderen kann versucht werden, durch Zugeständnisse die radikaleren Gruppen in die Regierungsverantwortung einzubinden. Als Köder eignen sich vor allem weniger zentrale Kabinettspos-

sten (z.B. das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit für die „rote“ Heidemarie Wieczorek-Zeul). Die Einbindung kann allerdings misslingen, wenn sich die radikaleren Strömungen auf Wahlversprechungen berufen können und die zentristische Programmatik des jeweiligen Regierungschefs unpopulär ist. Ist es deshalb nicht geschickt, die radikaleren Kräfte sich gleich anfangs selbst ausprobieren und scheitern zu lassen? Ein solches Lernen durch Erfahrung wirkt nachhaltig.

Solch eine Strategie verfolgte US-Präsident Bill Clinton zu Beginn seiner Amtszeit (Scherrer 1993). Kanzler Schröder musste Clinton diesbezüglich nicht nachahmen. Andere taten dies für ihn: Jürgen Trittin und Oskar Lafontaine. Sowohl Trittin als auch Schröders Erzrivale und Co-Architekt der erfolgreichen Wahlkampagne wollten die Gunst des Wahlsieges nutzen, um – nach einem anderen Rezept von Machiavelli – die Kräfte des Status quo zu überwinden: Sie lernten dabei rasch die wahren gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse kennen, die unabhängig von Wahlen sind. Von den beiden erwies sich Trittin als der flexiblere Charakter. Sein großes Projekt, die Umweltsteuer, machte er mit großen Steuerschlupflöchern für die großen Umweltverschmutzer akzeptabel (Berger 1999). Er lernte schnell, sich mit dem „Autokanzler“ zu arrangieren und sich auf einen kleinteiligen, auf dem Verwaltungswege durchzusetzenden Fortschritt zu konzentrieren. Lafontaine blieb hartnäckiger, kam unter Dauerbeschuss seitens der Geschäftswelt und der Medien und trat unter mysteriösen Umständen zurück.

Lafontaines Nachfolger auf dem Ministersessel, Hans Eichel, bemühte sich rasch, die Kritiker seines Vorgängers zu beschwichtigen: das US-amerikanische Schatzamt, die Großunternehmen und die Medienkonzerne. Diesbezüglich war Eichel erfolgreich. Die offene Feindseligkeit nahm ab (Hippler 1999). Warum bemühte sich Eichel so um die Großkonzerne? Weil sie wichtig für die SPD sind. Während die meisten Mittelständler sowieso gegen die SPD sind, hat das Führungspersonal der Großkonzerne von Zeit zu Zeit aus strategischen Interessen die SPD unterstützt. Es verfolgt eine „Portfoliostrategie“ zur Sicherung des politischen Einflusses. Seine enormen monetären Ressourcen, intellektuellen Fähigkeiten und sein Einfluss über Teile der Presse verleihen ihm unübersehbare Macht, wie sie Lafontaine zu spüren bekam (Lafontaine 1999).

## Die Zurückhaltung der Gewerkschaften

Warum mobilisierten die Gewerkschaften nicht gegen Eichel? Unter Kohl hatten sie sich erfolgreich gegen größere Einschnitte ins soziale Netz gewehrt (35 Stundenwoche, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall etc.). Sie hätten nur weiterhin ihre Mitglieder zur Verteidigung dieses Netzes mobilisieren müssen.

Aus mehreren Gründen hielten sich die Gewerkschaften zurück. Erstens waren sie während der neunziger Jahre geschwächt worden. Einige ihrer Tarifierfolge

waren mit Zugeständnissen erkaufte worden, die sich längerfristig als schädlich für sie erwiesen: Delegierung der Arbeitszeitregelung auf die betriebliche Ebene sowie Tariföffnungsklauseln. Zunehmend wurden Betriebsratsmitglieder und Gewerkschaftsfunktionäre durch das Management der neuen betrieblichen Flexibilität absorbiert. Die Deindustrialisierung Ostdeutschlands führte zu massiven Mitgliederverlusten und ermöglichte vielen Arbeitgebern in dieser Region, sich vom Tarifvertrag zu verabschieden (Schroeder 2000). Zweitens trieb der Wandel des öffentlichen Diskurses von solidarischen, staatsbezogenen Antworten auf soziale Probleme in Richtung marktwirtschaftlicher Lösungen die gesamte Gewerkschaftsbewegung in die Defensive (vgl. Fichter 2005). Mit Antritt der rot-grünen Regierung tauchte eine dritte Hürde für eine breite Massenmobilisierung auf: Das Risiko, dass eine solche Mobilisierung die Nicht-Kernwähler der Regierungskoalition verschrecken und damit zum Fall der Koalition führen könnte. Die SPD-Führung wies selbstverständlich gerne auf dieses Risiko hin. So waren die Gewerkschaften in einem Dilemma verfangen: Versuchten sie, Angriffe der Regierung auf ihre Errungenschaften durch Mobilisierung abzuwehren, erhöhten sie die Wahrscheinlichkeit noch einschneidenderer Gesetze durch eine folgende konservative Regierung (Zeuner 2000). Während die Kohl-Regierung befürchten musste, dass, wenn sie zu stark gegen die Gewerkschaften vorgehen würde, sie die sozialdemokratische Opposition stärken würde, wird ein solches Kalkül auf eine der Schröder-Regierung folgende christdemokratische Regierung zumindest in den ersten Jahren nicht zutreffen. Eine solche Regierung könnte sich durch ihren Wahlsieg berufen fühlen, den Abbau des Sozialstaates zu forcieren. Das Dilemma der Gewerkschaften wurde noch zusätzlich durch den Rücktritt Lafontaines verschärft. Der gewerkschaftsnahe Flügel innerhalb der SPD verlor seine Führungsfigur. Ein viertes Motiv der Gewerkschaften, nicht gegen Eichel zu mobilisieren, lag in der Riester-Rente. Zwar stellte diese Rente den ersten Bruch mit dem solidarischen, umlagefinanzierten Alterssicherungssystem dar, doch war sie nicht nur von einem ehemaligen stellvertretenden Vorsitzenden der IG-Metall konzipiert worden, sondern bot zudem noch einen strategischen Vorteil für die Gewerkschaften. Falls es ihnen gelingen sollte, die Arbeitgeberverbände für einen gemeinsam verwalteten Riester-Rentenfonds zu gewinnen, schufen sie sowohl für Gewerkschaftsmitglieder als auch für Arbeitgeber einen Anreiz, an Flächentarifverträgen festzuhalten. Mitglieder erhielten günstigere Bedingungen als am freien Markt erhältlich und Arbeitgeber könnten dank der Skalenerträge einer gemeinsamen Verwaltung von geringeren Beiträgen profitieren. Die Ausweitung tarifvertraglicher Regelungen auf die Riester-Rente könnte somit insgesamt das System der Kollektivverhandlungen stärken (Auth 2002). Schließlich wurden einige strategische Zugeständnisse der Regierung an die Kapitaleseite nicht unmittelbar sichtbar, wie z. B. Steuerschlupflöcher, Kapitalmarktgesetze etc.. Solche Themen eignen sich nicht zur Massenmobilisierung.

Insgesamt vermögen strategische Zugeständnisse, wie die Riester-Rente, starke Gegner zu beschwichtigen, während das negativ betroffene eigene Klientel kaum dagegen mobilisieren kann, nicht zuletzt auch deshalb, weil sie durch den etwas verbesserten Zugang zur Regierung (Stichwort: Bündnis für Arbeit) selbst eingebunden werden.

## Die Hartz-Clement Phase

Die Hinwendung zur marktorientierten Arbeitsmarktpolitik zu Beginn des Wahlkampfes 2002 lässt sich mit dem obigen Argument erklären. Weil die rot-grüne Regierung weit davon entfernt war, ihr zentrales Wahlkampfversprechen von 1998 zu erfüllen, nämlich die Arbeitslosigkeit spürbar zu senken, stand Kanzler Schröder unter Handlungsdruck. Er hätte mit einer expansiven Fiskalpolitik die Wirtschaft ankurbeln können, doch hätte eine solche Politik Eichels Rhetorik der Haushaltskonsolidierung und dem europäischen Stabilitätspakt widersprochen. Zudem hätte eine Reinflationspolitik Schröders Freunde in den Medien und in der Geschäftswelt verärgert. Erfolgsversprechender war deshalb eine Strategie, die den Medien und der Geschäftswelt entgegenkam, ohne zu sehr die Gewerkschaften zu befremden.

Genau eine solche Strategie wurde verfolgt, indem Peter Hartz gefragt wurde, eine Kommission von Experten und Vertretern wichtiger Interessengruppen zu leiten, mit dem Ziel, Lösungen für das Arbeitslosenproblem zu erarbeiten. Mit Hartz war eine perfekte Wahl getroffen worden, da er ein allseits geachteter Arbeitsdirektor der Volkswagen AG ist, sozusagen Mr. Modell Deutschland persönlich. Bei Volkswagen wird der Arbeitsdirektor in Absprache mit der Gewerkschaft bestellt, die Gewerkschaft ist im Aufsichtsrat vertreten und das Land Niedersachsen ist größter Aktionär. Mithin war Hartz auch für die Gewerkschaftsvertreter akzeptabel. Im Vergleich zum Bündnis für Arbeit, dessen Mitglieder von den beteiligten korporatistischen Interessengruppen benannt wurden, konnte Schröders Kanzleramt die Kommissionsmitglieder selbst auswählen. Einige der gewerkschaftlichen Mitglieder der Hartz-Kommission standen zwar nicht voll hinter den Kommissionsvorschlägen, verzichteten aber auf offene Kritik. Schröder machte sich schnell die Vorschläge zu Nutze und zu einem Kernbestandteil seiner 2003 verkündeten Agenda 2010. Sein Aktionsprogramm gegen die Arbeitslosigkeit wurde von den Medien und der Geschäftswelt positiv aufgenommen, da es ihre lang gehegte Meinung über die wahre Ursache der deutschen Wachstumskrise reflektierte: Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt. Darüber hinaus überlistete er die christdemokratische Opposition, in dem er deren eigenes Programm in radikalerer Form übernahm. In den wenigen Monaten, die noch bis zum Wahltermin blieben, hatte das Wahlvolk kaum Zeit, sich mit den Details der Reformvorschläge bekannt zu machen und über mögliche Folgen zu diskutieren.



Der tatsächliche Beitrag der Ankündigung der Agenda 2010 zum Wahlsieg der rot-grünen Koalition ist schwer zu ermessen. Vordergründig war Schröders Haltung gegenüber dem Irak-Krieg und sein symbolischer Einsatz im Kampf gegen das Hochwasser an der Elbe ausschlaggebend. Gleichwohl dürfte der Agenda-Kurs die Geschäftswelt beruhigt haben und für diese eine Unterstützung des christsozialen Kanzlerkandidaten Edmund Stoiber weniger dringlich erscheinen lassen. Für unser weiteres Argument ist jedoch nur wichtig festzuhalten, dass die Koalitionsparteien nicht explizit wegen der Agenda 2010 knapp wieder gewählt worden sind. Seitens der rot-grünen Wähler gab es kein eindeutiges Mandat für die Agenda 2010. Dennoch setzte sich Schröder sofort an die Verwirklichung der Vorschläge der Hartz-Kommission, wohl eine machiavellische Gelegenheit witternd. Zunächst wurden die institutionellen Weichen gestellt. Er ernannte Wolfgang Clement, den neoliberalsten sozialdemokratischen Ministerpräsidenten, zum „Superminister“ der erstmalig vereinten Ministerien für Arbeit und Wirtschaft. Indem er dem Arbeitsministerium seine Unabhängigkeit nahm, beseitigte Schröder eine mögliche Quelle bürokratischer Opposition zu seinen Reformen innerhalb des Kabinetts. Mit schwerem Kaliber, einschließlich Rücktrittsdrohungen, brachte Schröder seine Partei hinter die Hartz-Reformen.

Bis zu diesem Punkt können die Schachzüge der Schröder-Regierung mittels des obigen Argumentes erklärt werden: rationales Verhalten im Kontext diskursiver Hegemonie neoliberaler, marktorientierter Politikkonzepte. Konflikte mit dem linken Flügel seiner Partei und ein zwischenzeitliches Popularitätstief waren zu erwarten. Deshalb machte es Sinn, diese Strategien gleich zu Beginn der zweiten Amtszeit der rot-grünen Koalition zu verfolgen. Der öffentliche Unmut erwies sich jedoch als viel langlebiger. Dazu trug erstens bei, dass sich nun die Folgen der strategischen Züge zum Beschwichtigen der Geschäftswelt bemerkbar machten. Die Steuereinnahmen der Kommunen gingen drastisch zurück und damit auch das Investitionsniveau mit verheerenden Folgen für den Arbeitsmarkt (Mosebach 2005b). Zweitens wurde der entscheidende und spürbare Einschnitt in den Wohlfahrtsstaat, Hartz IV, fast zur Mitte der zweiten Amtszeit, lange nach dem der machiavellische Moment vorbei war, umgesetzt. Das Beibehalten eines Reformkurses nach einer Serie verlorener Wahlen bei zunehmendem öffentlichen Protest passt nicht so recht zu unserem Argument rationalen Verhaltens in der Politik. Die Bestimmtheit, mit der diese Reformen durchgesetzt worden sind, ist umso erstaunlicher als Hartz IV für Ostdeutschland am folgenreichsten sein wird, und zwar aufgrund der dort verbreiteten Langzeitarbeitslosigkeit und der ehemals höheren Frauenerwerbsquote. Mit Hartz stellt die rot-grüne Koalition eine Region schlechter, die für ihren Wahlsieg im Jahre 2002 ausschlaggebend war (vgl. Gabriel/Völkl 2003). Dies ist auf den ersten Blick nicht besonders rational, zumal dort ja eine Partei links von der SPD, die PDS, aktiv ist. Wir können über die Gründe nur spekulieren.

Erstens spielt die PDS bundesweit keine Rolle, so dass sie nicht wirklich ins Kalkül genommen werden muss. Zweitens könnte der ehemalige NRW-Ministerpräsident Clement darauf setzen, dass stärkere Kürzungen im Osten Verteilungsspielräume im Westen öffnen. Drittens kann die Opposition bei diesem Versuch, sie rechts zu überholen, ins Stolpern geraten. Wenn sich die Christparteien als Verteidiger des Status quo profilieren wollen, dann verprellen sie ihren Wirtschaftsflügel, der die Chance für weiterreichende Reformen zu Lasten der Arbeiterschaft verstreichen sieht. Wenn sie umgekehrt versuchen sollten, den rot-grünen Rückbau des Sozialstaats zu überbieten, dann erlauben sie der SPD, sich als die sozialeren Reformer darzustellen. Wenn die Opposition beides zugleich anstrebt, dann liefert sie, wie im Herbst und Winter 2004, ein führungsloses Erscheinungsbild. Schließlich könnte es Schröder schwer fallen, Fehler zu zugeben, bzw. könnte er hoffen, dass das riskante Spiel letztlich glücklich enden wird. Ebenso wie im Jahre 2002 könnte es gelingen, mit Hilfe einer wirtschaftsfinanzierten Medienkampagne kurz vor dem Wahltag die WählerInnen 2006 die Hartz-Episode vergessen zu lassen.

Mithin lassen sich für „Hartz-Clement“ einige rationale Argumente finden. Doch ganz erschöpfend scheint dies das Verhalten der rot-grünen Regierungskoalition nicht erklären zu können. Der Griff nach „Fortuna“ – wie es bei Machiavelli heißt – dürfte eine Rolle spielen, oder noch andere, der Öffentlichkeit verborgene Motive.

Insgesamt haben unter der Vorherrschaft neoliberaler Vorstellungen und in Folge des Wandels der (insbesondere grünen) Wählerbasis marktliberale Vorstellungen und Argumente des Kapitals auch in der rot-grünen Wählerschaft vermehrt Gehör gefunden, während eine Mobilisierung traditioneller KernwählerInnen und solcher links der Mitte zunehmend schwierig und unsicher erscheint. Aber auch wenn es zu Beginn des Jahres 2005 so aussieht, als ob angesichts der Zerstrittenheit der Opposition das Kalkül des Hasardeurs Schröder aufgehen könnte, bleibt seine enge Kooperation mit den machtvollen Kapitalgruppen wahlpolitisch sehr riskant. Diese Kooperation entzieht der Regierung wichtige Ressourcen zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums und bringt sie in den Gegensatz zu ihren traditionellen Unterstützern. Dadurch werden die rot-grünen Koalitionäre letztlich für ihre machtvollen Partner überflüssig. Eine nachfolgende konservative Regierung kann die Interessen der Konzerne genauso gut oder besser bedienen und müsste – zumindest für eine Weile – keine sozialdemokratische Konkurrenz bei weiteren Einschnitten in den Wohlfahrtsstaat befürchten.

## Literatur

- Auth, D. (2002): Sicher – sicherer – versichert? Die Rentenpolitik der rot-grünen Regierung. In: Eicker-Wolf, K., u.a. (Hg.), *Deutschland auf den Weg gebracht*. Marburg, 279-311.
- Beck, S. (2005): After the Miracle: The Exhaustion of the German Model? In: Beck, S./Klobes,

- F./Scherrer, C. (Eds.): *Surviving Globalization?* Berlin u.a., im Erscheinen.
- Berger, H. (1999): Grüne Energiewende im Schnecken tempo – Energie zur Frage der Gesellschaftspolitik machen. *Kommune*, 8, 21-24.
- Besenthal, A. (2004): Tripartistische Bündnisse im Deutschen Modell, in: *WSI Mitteilungen*, 57(10), 555-560.
- Candeias, M. (2004): *Neoliberalismus – Hochtechnologie – Hegemonie*. Berlin/Hamburg.
- Esser, J./Schroeder, W. (1999): Neues Leben für den Rheinischen Kapitalismus. Vom Bündnis für Arbeit zum Dritten Weg. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1, 51-61.
- Falter, J., u.a. (2000): *Welcher Weg für die CDU?* Zukunftsforum Politik Broschürenreihe hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin.
- Fichter, M. (2005): The German Way. Still Treading the Path of Institutionalized Labor Relations? In: Beck, S./Klobes, F./Scherrer, C. (Eds.): *Surviving Globalization?* Berlin u.a., im Erscheinen.
- Gabriel, O. W./Völkl, K. (2003): Die Bundestagswahl 2002: Erfolg in letzter Minute? In: *Wechselwirkungen. Jahrbuch aus Lehre und Forschung der Universität Stuttgart*, 30-47, [www.uni-stuttgart.de/wechselwirkungen/wv2003/Gabriel\\_Voelkl.pdf](http://www.uni-stuttgart.de/wechselwirkungen/wv2003/Gabriel_Voelkl.pdf)
- Hartenstein, W./Müller-Hilmer, R. (2002): Die Bundestagswahl 2002: Neue Themen – neue Allianzen. *Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 49-50, 18-26.
- Heinrich, R./Lübker, M./Biehl, H. (2002): *Parteimitglieder im Vergleich: Partizipation und Repräsentation – Kurzfassung des Abschlussbericht zum gleichnamigen DFG-Projekt*. Universität Potsdam.
- Heise, A. (2002). Im Nebel der Handlungszwänge. Schröders „Linke Angebotspolitik“. *Freitag*, 27, 28. Juni, <http://www.freitag.de/2002/27/02270401.php>
- Herr, H.-J. (2002): Arbeitsmarktreformen und Beschäftigung. Über die ökonomietheoretischen Grundlagen der Vorschläge der Hartz-Kommission. *Prokla* 129, 32(4), 515-536.
- Hill, K. Q./Leighley, J. E. (1996): Political Parties and Class Mobilization in Contemporary United States Elections. *American Journal of Political Science*, 40, 787-804.
- Hippler, J. (1999): Die Siege der Lobbyisten. *Freitag*, 33, 13. August, <http://www.freitag.de/1999/33/99330501.htm>
- Hofrichter, J./Westle, B. (2000): Wahlkampf wirkt. Eine Analyse der hessischen Landtagswahl 1999. In: Mohler, P. P./Lüttinger, P. (Hg.): *Querschnitt – Festschrift für Max Kaase*. Mannheim, ZUMA 2000, 149-176.
- Infratest dimap Gesellschaft für Trend- und Wahlforschung (1998): *Deutschland hat gewählt – Infratest dimap Wahlreport. Wahl zum 14. Deutschen Bundestag, 27. September 1998*. Berlin: Infratest dimap.
- Kellermann, C. (2005): Disentangling Deutschland AG. In: Beck, S./Klobes, F./Scherrer, C. (Eds.): *Surviving Globalization?* Berlin u.a., im Erscheinen.
- Krätke, M. R. (1997): Globalisierung und Standortkonkurrenz. *Leviathan*, 25, 202-232.
- Kreutz, D. (2002): Neue Mitte im Wettbewerbsstaat. Zur sozialpolitischen Bilanz von Rot-Grün. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 4, 463-472.
- Lafontaine, O. (1999): *Das Herz schlägt links*. München.
- Lang, S./Mayer, M./Scherrer, C. (Hg.) (1999): *Jobwunder USA – Modell für Deutschland?* Münster.
- Langguth, G. (2001): *Das Innenleben der Macht. Krise und Zukunft der CDU*. Berlin/München.
- Machiavelli, N. (2001): *Der Fürst*. Frankfurt a. M.
- Mosebach, K. (2005a): Transforming the Welfare State. Continuity and Change in Social Policy since 1998. In: Beck, S./Klobes, F./Scherrer, C. (Eds.): *Surviving Globalization?* Berlin u.a., im Erscheinen.
- Mosebach, K. (2005b): Erosion of the Tax Basis. Fiscal Policy and International Tax Competition. In: Beck, S./Klobes, F./Scherrer, C. (Eds.): *Surviving Globalization?* Berlin u.a., im Erscheinen.
- Müller, Ulrich u.a. (2004): *Gesteuerte Demokratie? Wie neoliberale Elitenpolitik und Öffentlichkeit beeinflussen*. Hamburg.
- Niechoj, T. (2002): Korporatismus zwischen Kooperation und Konflikt. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. In: Eicker-Wolf, K., u.a. (Hg.), *Deutschland auf den Weg gebracht*. Marburg, 125-186.

- Raschke, J. (2001): *Die Zukunft der Grünen*. Frankfurt a. M.
- Roemer, J. E. (2001). *Political Competition: Theory and Applications*. Cambridge.
- Scharpf, F. W. (1987): *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt a.M./New York.
- Scherrer, C. (1993): Die Verwandlungen des Bill C. oder wie ein Demokratischer Präsident seine progressive Basis kaltstellt, in: *Kommune 11(10)* 59-62.
- Schmid, J. (1999): Schroeder Given Chance To Resume Centrist Path. Minister Had Damaged Economy, Aides Say. *International Herald Tribune*, 12. März, <http://www.ihf.com/IHT/JS/99/index.html>
- Schnapp, K.-U. (2004): *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse?* Opladen.
- Schatzenstaller, M. (2002): Steuergerechtigkeit für niemanden. Rot-grüne Steuerpolitik 1998 bis 2002. In: Eicker-Wolf, K., u.a. (Hg.), *Deutschland auf den Weg gebracht*. Marburg, 47-86.
- Schroeder W. (2000): *Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand*. Wiesbaden.
- Schröder, G./Blair, T. (1999): Der Weg nach vorn für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair vom 8. Juni 1999. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 44, 887-900.
- Schulz, W. (1998): Wahlkampf unter Vielkanalbedingungen. Kampagnenmanagement, Informationsnutzung und Wählerverhalten. *Media Perspektiven*, 8, 378-391.
- Speth, R. (2004): *Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft*, Düsseldorf, Hans Böckler Stiftung.
- Sturm, R. (2003): Wettbewerbs- und Industriepolitik: Zur unterschätzten Ordnungsdimension der Wirtschaftspolitik. In: Gohr/Seeleib-Kaiser, M. (Hg.): *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden, 87-102.
- Thompson, D. (2004): Bush campaign seeks 10,000 volunteers, director says. *Arkansas News Bureau - A Stephens Media Group Company*, 26. Februar, <http://www.arkansasnews.com/archive/2004/02/26/News/131983.html>
- Vesper, D. (2004): Was von der Gemeindefinanzreform übrig blieb, in: *Intervention 1(2)*, 41-51.
- Volmer, L. (1998): Globalisierung in grün. Sind die GRÜNEN die Geschäftsführer der bürgerlichen Gesellschaft? In: Heinrich, M./Messner, D. (Hg.), *Globalisierung und Perspektiven linker Politik*. Münster, 256-274.
- Walter, F. (2004): *Abschied von der Toskana. Die SPD in der Ära Schröder*. Wiesbaden.
- Weiss, H./Schmiederer, E. (2004): *Asoziale Marktwirtschaft. Insider aus Politik und Wirtschaft enthüllen, wie die Konzerne den Staat ausplündern*. Köln.
- Wendl, M. (2001): Das Beispiel Reform der Betriebsverfassung. In: Bieling, H.-J., u.a. (Hg.): *Flexibler Kapitalismus*. Hamburg, 354-363.
- Zeuner, B. (1998): Das politische wird immer privater. Zu neoliberaler Privatisierung und linker Hilflosigkeit. In: Heinrich, M./Messner, D. (Hg.): *Globalisierung und Perspektiven linker Politik*. Münster, 284-300.
- Zeuner, B. (2000): Gewerkschaften 2000 – politisch auf sich gestellt? Sechs Beziehungsmuster zur SPD. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 1, 43-49.